

University of Groningen

Controleerbaar en aanvaardbaar motiveren door bestuursrechtelijke appelinstanties

de Graaf, Kars Jan; Marseille, Albert Theodoor

Published in:

Hoger beroep: renovatie en innovatie

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Graaf, K. J., & Marseille, A. T. (2014). Controleerbaar en aanvaardbaar motiveren door bestuursrechtelijke appelinstanties. In P. H. P. H. M. C. van Kempen, C. J. M. Klaassen, R. J. N. Schlössels, & J. J. Dammingh (editors), *Hoger beroep: renovatie en innovatie: Het appel in het burgerlijk, straf- en bestuursprocesrecht* (blz. 271-288). (Serie Staat en Recht; Nr. 16). Kluwer.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Controleerbaar en aanvaardbaar motiveren door bestuursrechtelijke appelinstanties

K.J. de Graaf & A.T. Marseille*

1. INLEIDING, VRAAGSTELLING, ONDERZOEKSOPZET

Uitspraken van rechters moeten een motivering bevatten. Voor de bestuursrechter is die eis neergelegd in artikel 8:77 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In het eerste lid onder b van die bepaling valt te lezen dat de schriftelijke uitspraak de gronden van de beslissing bevat, in het tweede lid dat als de uitspraak strekt tot gegrondverklaring van het beroep, de rechter vermeldt welke rechtsregel of welk algemeen rechtsbeginsel hij geschonden acht.

Motiveren is verantwoorden.¹ De rechter legt uit waarom hij juist tot deze beslissing is gekomen. De overwegingen waarmee hij zijn beslissing motiveert, moeten inzicht geven in zijn gedachtegang, met inbegrip van alle gedachtestappen.² De motivering moet, anders gezegd, de beslissing controleerbaar maken. Een tweede eis is dat de motivering moet bijdragen aan de aanvaardbaarheid van de beslissing van de rechter.³

Voor uitspraken waartegen hoger beroep mogelijk is, geldt tevens als eis dat de motivering er voor moet zorgen dat de uitspraak 'bestrijdbaar', oftewel controleerbaar, is. Duidelijk moet zijn wat de relevante betwiste feiten zijn, in hoeverre en waarom de rechter van oordeel is dat die feiten aannemelijk zijn geworden en met toepassing van welke rechtsnormen hij tot een oordeel is gekomen over de wijze waarop in het bestreden besluit die feiten zijn gekwalificeerd in het licht van de daarop van toepassing zijnde rechtsregels.⁴

* Kars de Graaf en Bert Marseille zijn werkzaam bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Bert Marseille is daarnaast verbonden aan het departement Publiekrecht, Encyclopedie en Rechtsgeschiedenis van de Universiteit van Tilburg. De auteurs danken Derek Sietses voor meer dan al diens waardevolle uitzoekwerk.

1 R.M. van Male, 'Beredeneerd besluiten; plaats, functie en betekenis van het motiveringsbeginsel in het Nederlandse bestuursrecht', *NTB* 1998, p. 73 e.v.

2 J.C.A. de Poorter & H.J.Th.M. van Roosmalen, *Motivering bij rechtsvorming. Over de motivering van uitspraken met een rechtsvormend element door de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State*, Den Haag: Raad van State 2009, p. 15 en p. 97.

3 Beide eisen zijn terug te vinden in HR 4 juni 1993, *NJ* 1994, 659 (*Vredo t. Veenhuis*).

4 M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2013, p. 915 e.v.

Is de functie van controleerbaarheid met name van belang bij uitspraken waar hoger beroep tegen openstaat, de functie van aanvaardbaarheid is het meest van belang bij uitspraken waartegen geen rechtsmiddel kan worden aangewend. Partijen moeten het met die uitspraak doen. Hoe meer uitspraken van de hoogste rechter controleerbaar en aanvaardbaar zijn gemotiveerd, des te groter de legitimiteit.

Deze bijdrage gaat over de motivering van uitspraken van bestuursrechtelijke appelinstanties. De vraag die we bij voorkeur van een antwoord hadden voorzien, is in hoeverre die uitspraken voldoen aan de eis van controleerbaarheid en aanvaardbaarheid. Die vraag gaat het bestek van deze bijdrage te buiten. We beperken ons daarom tot een verkennend onderzoek, waarbij we houvast zoeken in de vergelijking tussen twee verschillende bestuursrechtelijke appelinstanties. We richten ons op drie uiteenlopende categorieën rechterlijke beslissingen en kijken in hoeverre de motivering daarvan door de beide appelinstanties van elkaar verschilt. Wellicht dat we op grond daarvan vergelijkenderwijs iets kunnen zeggen over de controleerbaarheid en aanvaardbaarheid van de beslissingen van die instanties.

We richten ons onderzoek op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) en de Centrale Raad van Beroep (Centrale Raad), omdat deze twee instanties de meeste bestuursrechtelijke appelzaken behandelen. We analyseren vervolgens drie soorten rechterlijke beslissingen. Die betreffen in de eerste plaats de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit, in de tweede plaats de reactie op een verzoek van een partij en in de derde plaats het ambtshalve gebruik van een van de bevoegdheden van de rechter. Voor wat betreft de eerste categorie kijken we naar de beslissing van de rechter over de rechtmatigheid van de feitenvaststelling door het bestuur voor zover dat gebruik heeft gemaakt van adviezen van medische deskundigen, voor wat betreft de tweede categorie kijken we naar rechterlijke beslissingen in reactie op een verzoek van een partij getuigen op te roepen of getuigen te mogen horen, voor wat betreft de laatste categorie naar beslissingen over de toepassing van de bestuurlijke lus.

Er van uitgaande dat iedere rechter, en zeker iedere appelrechter, er naar streeft de motivering van zijn uitspraken te laten bijdragen aan de controleerbaarheid en aanvaardbaarheid ervan, zijn weinig verschillen te verwachten tussen de Afdeling en de Centrale Raad. Echter, om twee redenen verwachten wij wel degelijk verschillen tussen de motivering van de beslissingen van beide instanties. In de eerste plaats hebben de Afdeling en de Centrale Raad een verschillende visie op de functie van het hoger beroep.⁵ Bij de Afdeling staat de controle van de uitspraak van de rechtbank centraal. De discussie bij de appelrechter moet gaan over de vraag of de rechtbank een juiste uitspraak heeft gedaan. De appel-

5 L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 2*, Den Haag: BJu 2013, p. 363 e.v.; R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat*, Deventer: Kluwer 2010, p. 1362.

procedure bij de Centrale Raad heeft meer het karakter van een tweede beoordeling van het bestreden besluit. Er is voor partijen meer ruimte met argumenten te komen waar de rechtbank niet over heeft geoordeeld. In de tweede plaats verschillen de beide appelinstanties qua context en werkwijze. Zo zijn er verschillen in zaakaanbod (bij de Afdeling is dat meer divers dan bij de Centrale Raad),⁶ in de mate waarin zaken enkelvoudig dan wel meervoudig worden behandeld (de Centrale Raad doet aanzienlijk meer zaken meervoudig af dan de Afdeling)⁷ en in de verdeling van de rechters over zaken (de Centrale Raad werkt in sterkere mate met gespecialiseerde kamers dan de Afdeling). Die verschillen kunnen geacht worden van invloed te zijn op de wijze waarop de beide instanties hun beslissingen motiveren.

Voor wat betreft de beslissing van de rechter over de rechtmatigheid van de feitenvaststelling door het bestuur voor zover daarbij gebruik is gemaakt van adviezen van medische deskundigen, geldt het volgende. De Centrale Raad heeft vele malen vaker met dat soort zaken te maken dan de Afdeling. Gecombineerd met het gegeven dat de Centrale Raad met gespecialiseerde kamers werkt en zaken relatief vaak meervoudig afdoet, valt te verwachten dat de motiveringen van die beslissingen uitvoeriger en consistenten zijn. Voor wat betreft de beslissingen in reactie op een verzoek van een partij getuigen op te roepen of te mogen horen, veronderstellen we dat, nu de discussie bij de Afdeling beperkt is tot de juistheid van het oordeel van de rechtbank en niet kan gaan over aspecten van het besluit die bij de rechtbank niet expliciet aan de orde zijn gesteld, de Afdeling strenger is dan de Centrale Raad en bij een afwijzing eerder kan volstaan met een beknopte motivering. Voor wat betreft de beslissingen over toepassing van de bestuurlijke lus verwachten we dat de Afdeling die uitvoeriger motiveert, met name omdat die instantie, meer dan de Centrale Raad, het belang van de definitieve afdoening van geschillen door de bestuursrechter benadrukt.⁸

In de komende drie paragrafen zullen we zien in hoeverre onze verwachtingen over de overeenkomsten en verschillen tussen de Afdeling en de Centrale Raad in de motivering van hun beslissingen worden bevestigd door hun uitspraken.

6 Zie artikel 8:105 Awb en artikel 9 van de bij de Awb behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.

7 A.T. Marseille, K.J. de Graaf & A.J.H. Smit, *Ruimte voor rechtsvorming*, BJv 2007, p. 151-153; A.T. Marseille, 'De stormloop op het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep', *NJB* 2009, p. 1716-1723.

8 Zie daarover: A.T. Marseille & D. Sietses, 'De finaliseringslag in het bestuursrecht', *NJB* 2013, 497, p. 606-613.

2. BEOORDELING VAN OP DESKUNDIGENoordeel GEBASEERDE FEITENVASTSTELLING

2.1 Inleiding

Besluiten van bestuursorganen zijn nogal eens gebaseerd op onderzoek van medische deskundigen. Om in het bezit te komen van een gehandicaptenparkeerkaart moet vaststaan dat de aanvrager niet meer dan honderd meter kan lopen. Om in aanmerking te komen voor een vervoersvoorziening in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) moet vaststaan dat de aanvrager medische beperkingen heeft. Bij de beoordeling van dit soort aanvragen wordt per definitie een medisch deskundige betrokken. Diens oordeel over de beperkingen van de aanvrager is cruciaal voor de beslissing om de aanspraak te honoreren of af te wijzen. Geschillen over besluiten die het verstrekken van gehandicaptenparkeerkaarten betreffen, worden in hoogste instantie door de Afdeling beoordeeld, geschillen over de aanspraak op een vervoersvoorziening in het kader van de Wmo door de Centrale Raad. In geschillen over beide categorieën besluiten wordt bijna zonder uitzondering als argument aangevoerd dat de door het bestuursorgaan ingeschakelde deskundige de medische beperkingen van de aanvrager onjuist heeft beoordeeld. Hoe motiveren de Afdeling en de Centrale Raad hun oordeel over de kwaliteit van het deskundigenoordeel waar het bestuursorgaan zijn besluit op heeft gebaseerd?

Voor de Afdeling hebben we op rechtspraak.nl vanaf 1 januari 2007 uitspraken gezocht op de termen ‘deskundige’ en ‘gehandicaptenparkeerkaart’. We vonden 41 uitspraken. Twee daarvan waren niet relevant, omdat daarin geen medisch geschil aan de orde was.⁹ 39 uitspraken waren wel relevant.¹⁰

Voor de Centrale Raad hebben we op rechtspraak.nl gezocht op de termen ‘wmo’, ‘vervoer’ en ‘deskundige’. We vonden 45 uitspraken, waarvan 14 niet relevant waren, omdat die geen betrekking hadden op een aanspraak op een vervoersvoorziening of omdat daarin geen medisch geschil aan de orde was.¹¹ 31 uit-

9 Korthedshalve vermelden we niet de ECLI-nummers, maar de LJN-nummers (voor de vindbaarheid van de uitspraken maakt dat overigens geen verschil, omdat het LJN-nummer deel uitmaakt van het ECLI-nummer). De LJN-nummers van de niet-relevante uitspraken: BU5376, BX5990.

10 De LJN-nummers van de relevante uitspraken: BA3784, BB0411, BB3812, BB9432, BC2529, BC3639, BG8622, BI9669, BK0134, BK2929, BK8353, BL0752, BM2609, BM5624, BN2668, BN3157, BN3715, BO4880, BO4881, BO6642, BO7318, BQ1039, BQ1883, BQ3924, BQ8338, BR0501, BR4000, BR6903, BT2120, BW0788, BW9530, BX8936, BZ1685, BZ2496, BZ3380, BZ3978, BZ7612, BZ7709, BH6307.

11 De LJN-nummers van de niet-relevante uitspraken: BK6964, BN2524, BO2807, BL4037, BO1032, BP0007, BR3280, BR7017, BT8821, BV0985, BV7463, BW6811, BW7705, BX3449.

spraken – waarvan de eerste werd gedaan op 28 oktober 2009 – waren wel relevant.¹²

2.2 *Jurisprudentie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*

Het eerste wat opvalt aan de uitspraken van de Afdeling over geschillen over gehandicaptenparkeerkaarten, is dat ze veelal zijn opgebouwd volgens een vast stramien.¹³ Allereerst wordt verwezen naar een standaarduitspraak waarin het beoordelingskader staat verwoord dat de Afdeling hanteert.¹⁴ Dat houdt in dat als aan een bestuursorgaan een advies is uitgebracht door een arts in de hoedanigheid van medisch deskundige, het bestuursorgaan dit advies mag betrekken bij zijn beoordeling van een aanvraag, mits het op een onpartijdige, objectieve en inzichtelijke wijze is opgesteld. Daarna wordt uitvoerig ingegaan op de argumenten van de appellant tegen de afwijzing van zijn aanvraag. De uitspraken geven gedetailleerd aan welke argumenten naar voren zijn gebracht en in hoeverre die zijn onderbouwd. Is de appellant met medische gegevens of rapporten gekomen, dan vermeldt de uitspraak veelal van wie die afkomstig zijn en wat daar in te lezen valt. Nadat de appellant het volle pond heeft gekregen, wordt ook het onderzoek van het bestuursorgaan uitvoerig beschreven. De conclusie daarvan is vrijwel altijd dat de medische beoordeling die het bestuur aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd, voldoet aan eisen van objectiviteit en inzichtelijkheid. Vervolgens wordt een oordeel gegeven over de kwaliteit van het medisch onderzoek van het bestuur, in het licht van wat de appellant daar tegen heeft aangevoerd. Ook de uitkomst van die weging is bijna zonder uitzondering positief voor het bestuur. De kwaliteit van de onderbouwing daarvan door de Afdeling is echter wisselend. Waar hangt vanaf of haar motivering overtuigt?

De Afdeling heeft het het gemakkelijkst als de appellant in hoger beroep alleen maar de argumenten herhaalt die hij bij de rechtbank tegen het bestreden besluit naar voren heeft gebracht.¹⁵ Die worden zonder omwegen van tafel geveegd:

‘Het hoger beroep betreft voor het overige een niet nader gemotiveerde herhaling van argumenten die [appellant] bij de rechtbank heeft aangevoerd. De rechtbank heeft deze terecht en op goede gronden verworpen.’¹⁶

12 De LJN-nummers van de relevante uitspraken: BK2500, BK2503, BM4434, BM3519, BN0775, BN0780, BN0785, BN8044, BO2747, BO3666, BO8859, BQ1095, BQ9023, BQ9772, BT2788, BT7629, BU2129, BU4334, BU6976, BU9838, BW8331, BX7649, BX8447, BY0440, BY3102, BY4602, BY7030, BZ5699, CA2951, CA2971, CA2976.

13 De LJN-nummers van de uitspraken die in mindere mate of in het geheel niet aan dat stramien voldoen: BB0411, BK8353, BM5624, BN3157, BR0501, BR6903, BT2120.

14 ABRvS 19 september 2007, LJN BB3812; ABRvS 27 januari 2010, LJN BL0752.

15 BQ1039, BN3157.

16 BN3157.

Motiveren is ook gemakkelijk als de in hoger beroep naar voren gebrachte stellingen niet zijn onderbouwd.¹⁷ Geeft de appellant wel een onderbouwing van zijn argumenten, dan heeft het bestuur nog steeds weinig te vrezen als die niet wordt gestaafd met medische gegevens.¹⁸ Steeds sneuvelen de argumenten, onder verwijzing naar het door de Afdeling eerder uitvoerig beschreven zorgvuldige medische onderzoek door het bestuursorgaan.

Brengt de appellant wel medische gegevens in het geding, dan wordt het meestal niet veel spannender. Kunnen die gegevens twijfel zaaien aan de juistheid van de uitkomst van de medische beoordeling door het bestuur? Dat is zelden het geval. De reden waarom de medische gegevens die de appellant heeft ingebracht het afleggen tegen de door het bestuur gebruikte medische beoordeling, is nogal eens dat de gegevens onvoldoende gedetailleerd zijn¹⁹ of dat de rapportage waar de appellant mee komt, tegenstrijdigheden bevat.²⁰

De overtuigingskracht van de motivering van de uitspraak van de Afdeling neemt echter af als de door appellant ingebrachte medische gegevens wel specifiek en consistent zijn. Het wordt dan moeilijker te motiveren waarom de onderbouwing door het bestuur de voorkeur verdient boven de argumenten die daar tegenover zijn gesteld. De motivering verschrompelt nogal eens tot een conclusie zonder onderbouwing. We geven drie voorbeelden.

*'(...) uit de door haar overgelegde medische gegevens van haar huisarts en behandelend specialisten [volgt] weliswaar (...) dat zij medische beperkingen heeft, maar niet dat zij niet in redelijkheid in staat zou zijn die afstand te overbruggen.'*²¹

*'(...) deze verklaringen [leveren] niet een zodanige contra-indicatie op dat dat de medische adviezen voor onjuist moeten worden gehouden.'*²²

*'In de in hoger beroep overgelegde brieven van de behandelend internist (...) is evenmin grond gelegen voor het oordeel dat het college zich niet op de medische rapportages heeft mogen baseren.'*²³

Dit soort motiveringen is in hoge mate onbevredigend, maar wellicht onvermijdelijk wanneer de rechter vindt dat hij zelf een knoop moet doorhakken, in plaats van een deskundige te benoemen om dat voor hem te doen. Voor zover ze het sluitstuk vormen van een uitspraak waarin de gang van zaken tijdens de besluitvorming uitvoerig is beschreven, evenals de tegen het resultaat daarvan aange-

17 BZ3978, BC2529.

18 BB9432, BX8936, BK8353.

19 BZ7612, BN3157, BW9530.

20 BZ3380.

21 BK0134.

22 BO6642.

23 BK2929.

voerde argumenten, valt er mee te leven. De route naar het moeizame slot van de motivering is in ieder geval controleerbaar.

Minder goed te leven valt met uitspraken die nauwelijks iets melden over de inhoud en uitkomst van het onderzoek van het bestuur en evenmin iets over de daartegen aangevoerde argumenten. Dat geldt voor een minderheid van de uitspraken van de Afdeling. De motivering beperkt zich dan tot frases als:

‘De rechtbank heeft terecht overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het advies niet op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat aan de juistheid van de bevindingen en de conclusie uit het advies moet worden getwijfeld.’²⁴

of:

‘De rechtbank heeft in het in beroep aangevoerde terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het gevolgde medisch advies niet aan de eisen voldoet en dat het college zich ten onrechte op grond daarvan op het standpunt heeft gesteld dat niet is voldaan aan de criteria (...) en het de gestelde belangen van [appellant] niet in aanmerking mocht nemen.’²⁵

Wellicht snijden dergelijke conclusies van de Afdeling hout, controleerbaar zijn ze niet.

Een bijzondere subcategorie wordt gevormd door uitspraken waarin de Afdeling, nadat de rechtbank de afwijzing van de aanvraag voor een gehandicaptenparkeerkaart heeft vernietigd, de uitspraak van de rechtbank vernietigt, en door uitspraken waarin de Afdeling concludeert dat ten onrechte geen gehandicaptenparkeerkaart is toegekend. Het zijn er maar enkele,²⁶ maar het valt op dat ze nog uitvoeriger zijn gemotiveerd dan de ‘gemiddelde’ uitspraak van de Afdeling over gehandicaptenparkeerkaarten.

2.3 Jurisprudentie Centrale Raad van Beroep

Een opvallend verschil tussen de uitspraken van de Afdeling en die van de Centrale Raad betreft de opbouw. De uitspraken van de Centrale Raad bevatten een uitvoeriger beschrijving van het verloop van de primaire besluitvorming, de bezwaarprocedure en de procedure bij de rechtbank dan die van de Afdeling. Dat lijkt wellicht een positief punt, maar is het niet. Het mooie van de uitspraken van de Afdeling is dat die zich concentreren op de geschilpunten tussen partijen, waarbij uitvoerig wordt ingegaan op het medisch advies dat aan het besluit ten

²⁴ BM5624.

²⁵ BR6903.

²⁶ De LJN-nummers van de uitspraken: BC3639, BI9669, BM2609, BW0788.

grondslag ligt en op de daartegen aangevoerde argumenten. De relevante elementen voor de oordeelsvorming worden direct tegenover elkaar geplaatst, wat de inzichtelijkheid van de motivering vergroot. In de uitspraken van de Centrale Raad bevinden de voor diens oordeel van belang zijnde tekstgedeelten zich verspreid over de uitspraak. Over het medisch advies dat aan het bestreden besluit ten grondslag is gelegd, wordt vaak zowel iets gemeld in het kader van de beschrijving van de totstandkoming van het besluit, als op het moment dat de Centrale Raad overweegt hoe steekhoudend de argumenten zijn die er tegen zijn ingebracht. Daarbij is de Centrale Raad vaak nogal kort van stof.

Een goed voorbeeld biedt een uitspraak van 7 september 2010.²⁷ Het advies van de keuringsarts, Van der Ham, waarop het bestreden besluit is gebaseerd, is op meerdere plaatsen in de uitspraak aan de orde. Eerst bij de beschrijving van de totstandkoming van het bestreden besluit:

‘Geconcludeerd is dat er geen medische indicatie is voor een gesloten buitenwagen. Wel is er een indicatie voor een scootmobiel en voor de regiotaxi.’

Vervolgens bij de beschrijving van de uitspraak van de rechtbank:

‘De rechtbank heeft geen aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat het indicatieadvies van RoAd niet op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Voorts heeft de rechtbank geen aanleiding gezien om te twijfelen aan de juistheid van het medische advies.’

Ten slotte bij de beoordeling van de beroepsgronden:

‘Deze conclusie [dat er geen medische indicatie is voor een gesloten buitenwagen] is gebaseerd op de medische beoordeling dat de klachten van appellant dat hij zich niet tegen kou kan kleden, dat hij bij wind tranende ogen krijgt en dat zijn huid overgevoelig is voor zonlicht niet zijn te objectiveren. De Raad ziet geen aanleiding tot twijfel aan de juistheid van deze medische beoordeling.’

Al met al is er in de uitspraak echter veel minder te lezen over het medisch advies waarop het bestuursorgaan zich heeft gebaseerd dan in vergelijkbare uitspraken van de Afdeling. Over de argumenten van de appellant is de Centrale Raad in de betreffende uitspraak al even summier. Hij laat het bij de opmerking:

‘De Raad heeft daarbij in aanmerking genomen dat appellant de conclusies van Van der Ham niet onderbouwd heeft weerlegd.’²⁸

27 BN0785; zie ook: BQ9023.

28 Zie voor vergelijkbare voorbeelden: BT7629, BX7649.

Kenmerkend is voorts dat de Centrale Raad weinig woorden vuil maakt aan de inhoud en de uitkomst van het aan het besluit ten grondslag gelegde onderzoek, als hij vindt dat appellant daar geen goede argumenten tegen heeft aangevoerd. Illustratief is een uitspraak van 19 september 2012:

‘(...) de Raad [is] van oordeel dat het bestuur zijn besluitvorming heeft mogen baseren op het advies van de GGD (...). In dit rapport wordt geconcludeerd dat appellante in staat moet zijn 20 minuten te lopen, hetgeen voldoende is om uit te gaan van een loopafstand van 800 meter. De Raad ziet geen reden aan te nemen dat het advies van de GGD onjuist is. In hetgeen namens appellante is aangevoerd ziet de Raad namelijk geen aanknopingspunten voor een ander oordeel.’²⁹

Vooraf het woordje ‘namelijk’ is ominous. Impliceert de Centrale Raad daarmee dat het rapport waarop het bestuur zijn besluit heeft gebaseerd het voordeel van de twijfel geniet, louter omdat appellant er geen overtuigende argumenten tegen heeft aangevoerd? Vast niet. Maar het lijkt er wel op.

De beknoptheid van de overwegingen van de Centrale Raad springt extra in het oog als de appellant zijn standpunt met meerdere medische rapporten heeft onderbouwd.

‘Weliswaar heeft appellant in hoger beroep nadere verklaringen van zijn huisarts en de behandelend artsen De Sonnaville en Van der Kaay ingezonden waarin is vermeld dat zij appellant niet in staat achten gebruik te maken van collectief vervoer, maar een voldoende gemotiveerde onderbouwing daarvan is achterwege gebleven.’³⁰

Je zou dan graag willen weten wat het specialisme van die artsen is en wat ze precies hebben verklaard. Misschien stellen de verklaringen nauwelijks iets voor, maar in dat geval is het des te verbazender dat de Centrale Raad er niet wat meer woorden aan wijdt. Het kan echter nog beknopter:

‘De door appellant in hoger beroep overgelegde medische verklaringen geven geen aanleiding om aan de juistheid van de door het CIZ en Argonaut uitgebrachte indicaties te twijfelen. Uit voornoemde verklaringen kan niet worden opgemaakt dat appellant is aangewezen op een gesloten buitenwagen.’³¹

Van wie die verklaring afkomstig is, wat de inhoud ervan is en waarom die niet overtuigt, de Centrale Raad laat het allemaal in het midden.

Afwijkend van de Afdeling en positief te waarderen is het feit dat de Centrale Raad ter onderbouwing van zijn oordeel soms verwijst naar de uitspraak van

29 BX7649.

30 BU2129.

31 BZ5699.

de rechtbank en die dan ook weergeeft. Zo bevat een uitspraak van 19 december 2012 een zeer uitvoerig citaat uit de rechtbankuitspraak, waarna de Centrale Raad opmerkt:

*'De Raad onderschrijft deze overwegingen van de rechtbank en maakt deze tot de zijne.'*³²

Het zich op deze wijze expliciet achter overwegingen van de rechtbank scharen heeft de voorkeur boven de terloopse opmerking dat de rechtbank wordt gevolgd:

*'De beroepsgrond (...) treft geen doel. Voor een weergave van de relevante wettelijke bepalingen en overwegingen die tot dit oordeel hebben geleid, wordt verwezen naar de aangevallen uitspraak.'*³³

Verwijzingen naar rechtbankuitspraken vormen echter de uitzondering. Meestal laat de Centrale Raad het bij zijn eigen beknopte motivering.

2.4 Conclusie

Bestudering van de uitspraken van de Afdeling en de Centrale Raad waarin een oordeel wordt geveld over de medische onderbouwing van besluiten van bestuursorganen, bevestigen niet ons vermoeden dat de motiveringen van de Centrale Raad uitvoeriger zijn en een consistentere geheel vormen dan die van de Afdeling. Het is veeleer andersom. Een ruime meerderheid van de uitspraken van de Afdeling is voorzien van een uitgebreide motivering. Opvallend is vooral dat de informatie op basis waarvan de Afdeling de tegenover elkaar staande standpunten weegt, uitvoerig is weergegeven. Dat komt de controleerbaarheid van haar uitspraken zeer ten goede.

3. BESLISSINGEN OVER HET HOREN VAN GETUIGEN

3.1 Inleiding

Ter zitting bij de bestuursrechter kunnen getuigen worden gehoord. Zowel de rechter als partijen kunnen daartoe het initiatief nemen. De *rechter* is bevoegd getuigen ter zitting op te roepen (art. 8:60 lid 1 Awb). Wie als getuige is opgeroepen, is verplicht te verschijnen (art. 8:33 lid 1 Awb en art. 8:60 lid 2 Awb). Als de rechter getuigen oproept, worden partijen zo veel mogelijk geïnformeerd over de

³² BY7030.

³³ BX8447.

naam en woonplaats van de getuigen en over de feiten waarop het horen betrekking zal hebben. Dat de rechter getuigen oproept, kan het gevolg zijn van een ambtshalve door hem genomen beslissing, maar ook van de positieve reactie op een verzoek van een partij om van zijn bevoegdheid gebruik te maken.

De bevoegdheid van *partijen* om getuigen en/of deskundigen ter zitting te doen verschijnen, is neergelegd in art. 8:60 lid 4 Awb. Daarin wordt gesproken van 'meenemen' en 'oproepen'. Als een door een partij opgeroepen getuige niet ter zitting verschijnt, kan de rechter de getuige zelf oproepen. Als de rechter daartoe besluit, is die getuige verplicht te verschijnen (art. 8:33 lid 3 Awb en art. 8:60 lid 2 Awb).

Als een partij met een getuige ter zitting verschijnt, is daarmee nog niet gezegd dat de rechter deze zal horen. Dat is van twee factoren afhankelijk. Allereerst moeten de rechter en andere partij(en) uiterlijk een week voor de zitting van de komst van de getuigen op de hoogte zijn gebracht (art. 8:60 lid 4 Awb).³⁴

Zijn de getuigen op tijd aangemeld, dan is nog steeds niet zeker dat ze worden gehoord. Artikel 8:63 lid 2 Awb bepaalt dat de rechter van het horen kan afzien als hij van oordeel is dat het horen redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. Een noodzakelijke voorwaarde om daarover een beslissing te kunnen nemen, is dat de rechter de relevantie van de getuigenis ten volle kan beoordelen.³⁵ Dat kan hij alleen als de betrokken partij concreet en duidelijk aangeeft waarom de getuige zou moeten worden gehoord.³⁶ De rechter moet de weigering een getuige te horen motiveren.³⁷

Kortom, beslissingen over het horen van getuigen kunnen drie verschillende situaties betreffen. In de eerste plaats kan een partij een getuige meenemen. De rechter moet dan beslissen of hij de getuige wil horen. In de tweede plaats kan een partij zonder succes een getuige oproepen. Hij kan de rechter dan vragen of hij die partij wil oproepen. In de derde plaats kan een partij de rechter vragen een getuige op te roepen, zonder dat die partij eerst zelf heeft geprobeerd die getuige zo ver te krijgen ter zitting te verschijnen. Ten behoeve van ons verkennende onderzoek hebben we over de periode van 1 januari 2012 tot 1 januari 2013 14

34 Er is veel voor te zeggen dat het gaat om een termijn van orde (H.J. Simon, *Handboek bestuursprocesrecht volgens de Awb*, Den Haag: Sdu 1997). Bij overschrijding kan de rechter beslissen of getuigen die korter dan een week voor de zitting zijn aangekondigd, desondanks kunnen worden gehoord. Bij die beslissing is van belang of de getuigen verwijtbaar te laat zijn aangemeld (CRvB 30 maart 2004, *JB* 2004/218). Ook is van belang of de andere partij door de te late aanmelding in haar verdedigingsmogelijkheden is geschaad (Streng: CRvB 15 februari 2011, *LJN* BP5577, *AB* 2011/156 m.nt. Marseille, soepel: HR 17 december 2004, *LJN* AR7741, *AB* 2005/84 m.nt. Schuurmans).

35 CRvB 30 juni 2005, *LJN* AT8611, *AB*kort 2005, 565.

36 ABRvS 30 september 2002, 200204746, CRvB 29 april 2008, *LJN* BD1589, *AB* 2008/242 m.nt. Bröring onder *AB* 2008/243.

37 ABRvS 20 mei 2005, *JV* 2005/284 m.nt. Schuurmans, CRvB 6 mei 2008, *LJN* BD1372, *AB* 2008/243 m.nt. Bröring.

uitspraken van de Afdeling verzameld waarin het horen van getuigen aan de orde was. In 13 daarvan besliste de Afdeling negatief.³⁸ Vervolgens hebben we voor dezelfde periode naar vergelijkbare uitspraken bij de Centrale Raad gezocht. Omdat die zoektocht niet tot een even groot aantal uitspraken leidde, hebben we onze zoektocht uitgebreid. Uiteindelijk vonden we 13 uitspraken, in de periode van 1 juni 2011 tot 1 juni 2013.³⁹

3.2 *Jurisprudentie Centrale Raad van Beroep*

De Centrale Raad geeft geen motivering voor de (positieve) beslissing een getuige op te roepen of een door een partij naar de zitting meegebrachte getuige te horen. Weigert de Centrale Raad een meegebrachte getuige te horen of is hij niet bereid te voldoen aan een verzoek een getuige op te roepen, dan wordt die beslissing wel gemotiveerd. Twaalf van de dertien weigeringen betreffen een verzoek aan de Centrale Raad een of meerdere getuigen op te roepen. Bij het dertiende geval blijkt niet duidelijk uit de uitspraak of het gaat om getuigen die naar de zitting zijn meegenomen, of om een verzoek aan de Centrale Raad getuigen op te roepen.⁴⁰

Hoe motiveert de Centrale Raad de afwijzing? Het valt op dat de verzoekers het de Centrale Raad in een aantal gevallen wel erg gemakkelijk maken. Wordt het verzoek te laat gedaan, of wordt niet voldaan aan de eis van vermelding van naam en woonplaats, dan is de Centrale Raad snel klaar: dat gebrek vormt een voldoende grond voor afwijzing.⁴¹

De overige afwijzingen laten zich in twee groepen onderverdelen. De weigering kan als reden hebben dat de Centrale Raad constateert dat het onderwerp waarover de partij de getuige wil laten horen, niet relevant is voor de beoordeling van de zaak. Ook dan vergt de motivering niet een bijzondere inspanning.⁴²

Dat is anders als de weigering is gebaseerd op de conclusie dat de getuigenverklaring redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. De motivering is dan niet altijd even overtuigend, met name omdat onduidelijk blijft wat de reden is voor het oordeel. De reden kan zowel zijn dat geen heil wordt verwacht van hetgeen de getuige zou kunnen verklaren als dat de verklaring niet kan bijdragen aan de te nemen beslissing. In een ontslagzaak had de rechtbank geweigerd getuigen op te roepen. Die beslissing vecht appellante in hoger beroep aan. Ze acht de weigering in strijd met artikel 6 EVRM. De Centrale Raad gaat wel uitgebreid in op de vermeende strijdigheid met die bepaling, maar motiveert

38 BV0589, BV0598, BW0785, BW1615, BW1617, BW1618, BW6120, BW1621, BW1623, BW6895, BW8194, BX5232, BY5110.

39 BR0187, BT7638, BU7414, BV3069, BV8629, BW3761, BW7027, BW8074, BX7842, BZ3512, BZ3704, BZ7385, BZ8767.

40 BW3761.

41 BW7027, BT7638.

42 BV3069.

niet waarom hij er van afziet de getuigen op te roepen. Hij laat het bij de constatering dat het partijen vrij staat getuigen naar de zitting mee te nemen (overigens zonder daarbij te vermelden dat dat geen garantie biedt dat de getuigen worden gehoord).⁴³

De motivering van de weigering is overtuigender in een uitspraak over de terugvordering van een WW-uitkering. Appellant had verzocht het onderzoek ter zitting te schorsen om twee getuigen op te roepen. Van beide bevonden zich verklaringen in het dossier die waren afgelegd ten overstaan van een inspecteur van het UWV. De terugvordering was mede op die verklaringen gebaseerd. De conclusie van de Centrale Raad:

‘Gelet op het gewicht dat wordt toegekend aan de ten overstaan van de inspecteur afgelegde verklaringen (...) wordt dat verzoek afgewezen.’⁴⁴

Een ander voorbeeld van een overtuigende motivering voor de weigering getuigen te horen, biedt een zaak over het ontslag van een brandweerman (appellant), vanwege de verdenking van betrokkenheid bij brandstichting. Tegen twee andere collega's zouden dezelfde verdenkingen bestaan, zonder dat dat tot ontslag leidde. Appellant wil daarover de burgemeester en de voormalige brandweercommandant laten horen. De Centrale Raad beredeneert dat, gezien de beschikbare gegevens, het bestuursorgaan terecht heeft geconcludeerd dat er geen grond is voor verdenking tegen de twee collega's en er dus geen enkele reden was hen te ontslaan. Dat de motivering zonder meer overtuigt, heeft wellicht te maken met het feit dat de relevante vraag hier niet is of de collega's ook bij brandstichting betrokken zijn geweest, maar of het bestuursorgaan er terecht van heeft afgezien hen te ontslaan.⁴⁵

3.3 *Jurisprudentie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*

De jurisprudentie van de Afdeling biedt een meer divers beeld dan die van de Centrale Raad. Het komt zowel voor dat een partij vraagt een naar de zitting meegenomen getuige te mogen horen, als dat de Afdeling wordt gevraagd een bepaalde getuige op te roepen. Overigens betreffen zeven van de dertien uitspraken waarin een verzoek getuigen te (laten) horen aan de orde is, met elkaar samenhangende zaken over het opleggen van boetes in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), omdat werkgevers vreemdelingen zonder tewerkstellingsvergunning kranten hebben laten bezorgen.⁴⁶

43 BZ3512.

44 BZ3704.

45 BX7842.

46 BW0785, BW1615, BW1617, BW1618, BW6120, BW1621, BW1623.

De meest overtuigende motivering van de weigering lijkt te kunnen worden gegeven in de situatie dat het logischerwijs onmogelijk is dat de getuige een verklaring kan afleggen die de stelling van de betreffende partij ondersteunt. Volgens de Afdeling was die situatie aan de orde toen een partij de voormalige burgemeester van Maastricht wilde oproepen. Diens verklaring zou de stelling kunnen onderbouwen dat gerechtvaardigd vertrouwen was gewekt dat een bepaalde vergunning zou worden verleend. De Afdeling overweegt echter dat, nu de burgemeester niet het daartoe bevoegde bestuursorgaan is, diens verklaring appellant niet kan baten.⁴⁷

Voor het overige zijn de motiveringen voor de afwijzende beslissingen minder overtuigend. Dieptepunt is een zaak over een handhavingsbesluit. De Afdeling motiveert haar weigering als volgt:

‘Het hoger beroep kan worden beslist op basis van de tot het dossier behorende stukken en hetgeen partijen daaromtrent naar voren hebben gebracht. Het horen van de getuigen kan redelijkerwijs niet aan de beoordeling van de zaak bijdragen.’⁴⁸

In feite is van enige motivering geen sprake. De Afdeling deelt haar conclusie over het verzoek wel mee, maar doet zelfs geen poging te motiveren hoe zij daartoe is gekomen. Vergelijkbaar is een uitspraak over een boete in het kader van de Wv. Daarin wordt overwogen:

‘De Afdeling is ter zitting tot het oordeel gekomen dat het geschil genoegzaam kan worden beoordeeld op basis van de tot het dossier behorende stukken en op basis van hetgeen partijen daaromtrent naar voren hebben gebracht, zodat het horen van de getuigen redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak.’

Wel gemotiveerd, maar niet overtuigend, is een uitspraak over een besluit tot deelname aan een educatieve maatregel alcohol en verkeer. Appellante klaagt dat de rechtbank heeft geweigerd getuigen op te roepen. De Afdeling vindt dat de rechtbank daar terecht van heeft afgezien,

‘(...) omdat hun bevindingen reeds duidelijk waren verwoord in het negatieve afloopbericht.’⁴⁹

Een dergelijke motivering overtuigt slechts ten dele. Want dat de bevindingen van getuigen ergens in het dossier al duidelijk staan verwoord, wil niet zeggen

47 BW6895. Helemaal overtuigend is dat niet, aangezien uit de verklaring van de burgemeester mogelijkerwijs had kunnen blijken dat sprake was van toerekenbare schijn van bevoegdheid.

48 BY5110.

49 BX5232.

dat het horen van die getuigen ter zitting niet tot een andere kijk op de zaak zou kunnen luiden. De motivering van de weigering zou overtuigender zijn als daarin ook iets was gezegd over de argumenten waarmee het verzoek is onderbouwd. Dat is niet het geval.

Datzelfde geldt voor de zeven met elkaar samenhangende zaken over de Wav-boetes voor krantenbezorging.⁵⁰ In al die zaken hadden appellanten gevraagd getuigen te mogen horen om aan te tonen dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de feiten onjuist had vastgesteld. In alle gevallen oordeelt de Afdeling dat het horen van getuigen onvoldoende zou bijdragen aan de beoordeling van de zaak. De motivering van dat oordeel steunt in alle gevallen op een beoordeling van de kwaliteit van het feitenonderzoek door de minister. Daaruit komt naar voren dat voor de Afdeling, vanwege de wijze van onderzoek en de resultaten ervan, voldoende vaststaat dat de vreemdelingen de kranten hebben bezorgd. Opvallend is dat met geen woord wordt gerept over de argumenten (of het gebrek daaraan) van appellanten om de getuigen te horen. Sluit de conclusie van de rechter – op basis van het feitenonderzoek door het bestuur – dat de gestelde feiten (voldoende) vaststaan, uit dat met behulp van getuigen tegenbewijs wordt geleverd? Dat lijkt ons niet. Een beslissing van de rechter om geen getuigen te horen die enkel is gebaseerd op een waardering van de door het bestuur vastgestelde feiten lijkt ons dan ook onvoldoende gemotiveerd.

3.4 Conclusie

Anders dan we hadden verwacht, ontlopen Afdeling en Centrale Raad elkaar nauwelijks voor wat betreft de motivering van beslissingen over het horen van getuigen. De motivering van de afwijzing is veelal dat, gezien de beschikbare informatie over de voor de beoordeling van de zaak relevante feiten, niet is te verwachten dat de getuigenverklaringen de rechter(s) op andere gedachten kunnen brengen. Uit de overwegingen van de Afdeling en de Centrale Raad blijkt naar ons oordeel onvoldoende welke argumenten partijen hebben aangedragen om getuigen te willen (laten) horen. Daardoor blijkt ook onvoldoende in hoeverre die argumenten gewicht in de schaal kunnen leggen. Dat doet niet alleen afbreuk aan de inzichtelijkheid van de motivering, maar ook aan de controleerbaarheid en daarmee de aanvaardbaarheid.

50 BW0785, BW1623, BW1621, BW1620, BW1618, BW1617, BW1615.

4. TOEPASSING BESTUURLIJKE LUS

4.1 Inleiding

Als de bestuursrechter tot de conclusie komt dat het bestreden besluit moet worden vernietigd, heeft hij verschillende instrumenten die hij kan toepassen om te bereiken dat zeker is welk besluit voor de toekomst geldt, in plaats van het vernietigde besluit. Hij kan in de eerste plaats kijken of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand kunnen worden gelaten (art. 8:72 lid 3 sub a Awb). Is dat niet mogelijk, dan kan hij onderzoeken of hij zijn uitspraak in de plaats van het bestreden besluit kan stellen (art. 8:72 lid 3 sub b Awb). Zit ook dat er niet in, dan kan hij de bestuurlijke lus toepassen: het bestuur krijgt dan de gelegenheid het gebrek dat de rechter in het besluit heeft ontdekt, te herstellen (art. 8:51a Awb).

Uit een inventarisatie van een selectie van uitspraken van de Centrale Raad en de Afdeling uit 2012 is gebleken dat als die instanties voor de keuze staan toepassing te geven aan de bestuurlijke lus, zij er in een substantieel aantal gevallen voor kiezen dat niet te doen.⁵¹ Voor de beantwoording van de vraag hoe ze dat oordeel motiveren, hebben we die uitspraken aan een nadere analyse onderworpen. Het gaat om 28 uitspraken van de Afdeling,⁵² 18 van de Centrale Raad.⁵³

4.2 Jurisprudentie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Over de uitspraken van de Afdeling kunnen we kort zijn. Als de beoordeling van het hoger beroep tot de conclusie leidt dat het bestreden besluit moet worden vernietigd en de Afdeling er niet voor kiest de bestuurlijke lus toe te passen, wordt – uitzonderingen daargelaten – niet gemotiveerd waarom toepassing van de bestuurlijke lus achterwege blijft. Van de 28 uitspraken die we hebben bekeken, bevatte er slechts één een motivering.⁵⁴ Het betrof de situatie dat de procedure tot dan toe beperkt was tot de ontvankelijkheid en het bestuursorgaan nog inhoudelijk op de bezwaren diende te beslissen.

51 Marseille & Sietes 2013.

52 De LJN-nummers van de betreffende uitspraken: BV9466, BV9476, BV9514, BV9516, BW0182, BW0745, BW0793, BW5151, BW1556, BW1572, BW1573, BW1605, BW3833, BW3854, BW3856, BW3870, BW4549, BW5265, BW5904, BW5914, BW5917, BW5933, BW5973, BW5974, BW6962, BW7586, BW7592, BW7638.

53 De LJN-nummers van de betreffende uitspraken: BW1401, BW1750, BW1977, BW3336, BW3640, BW3776, BW4143, BW4176, BW4581, BW5111, BW5323, BW5508, BW5546, BW5743, BW5795, BW6264, BW6288, BW6852.

54 BW3854.

4.3 *Jurisprudentie Centrale Raad van Beroep*

Van de 18 uitspraken waarin de Centrale Raad besliste de bestuurlijke lus niet toe te passen, bevatten er 11 een motivering.⁵⁵ Een eerste reden om de bestuurlijke lus niet toe te passen is dat cassatie mogelijk is tegen de uitspraak van de Centrale Raad.⁵⁶ Telkens overweegt de Centrale Raad dat toepassing van de bestuurlijke lus zich niet verdraagt met het rechtsmiddel van beroep in cassatie. Waarom dat zo is, wordt echter niet vermeld. Een tweede reden om de bestuurlijke lus niet toe te passen is dat het herstel enkel vergt dat het bestuursorgaan een berekening maakt van het geldbedrag waarop appellant recht heeft.⁵⁷ Een derde reden is dat de procedure zich heeft beperkt tot bevoegdheids- of ontvankelijkheidsvragen.⁵⁸

4.4 *Conclusie*

Ook voor wat betreft de motivering van de beslissing af te zien van toepassing van de bestuurlijke lus heeft de vergelijking tussen Afdeling en Centrale Raad een andere uitkomst dan we verwachtten. De Centrale Raad motiveert die beslissing met regelmaat, de Afdeling zo goed als nooit.

5. CONCLUSIE

De bestuursrechtelijke appelinstanties in Nederland nemen jaarlijks vele duizenden beslissingen die ze, van een motivering voorzien, in een uitspraak neerleggen. In deze bijdrage hebben we geprobeerd meer zicht te krijgen op de kwaliteit daarvan en een verklaring te vinden voor verschillen tussen de motiveringen van beide instanties, door een vergelijking te maken tussen de motiveringen waarmee twee van die bestuursrechters, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep, hun beslissingen onderbouwen.

Onze verwachting dat zowel de inzichtelijkheid en de overtuigingskracht van de motivering als de controleerbaarheid en de aanvaardbaarheid van de uitspraak, samenhangen met kenmerken van de betreffende instantie, is op geen enkele wijze uitgekomen. De Centrale Raad is specialist in het beoordelen van medische beoordelingen, maar de onderbouwing van de beslissingen van de Afdeling in geschillen daarover maakte op ons meer indruk dan die van de Centrale Raad. De Afdeling afficheert zich als pleitbezorger van finale geschilbeslechting, maar ziet verrassend genoeg af van het motiveren van beslissingen om de

⁵⁵ De LJN-nummers van de zeven uitspraken die geen motivering bevatten: BW6852, BW5508, BW6288, BW3640, BW1977, BW1401, BW4143.

⁵⁶ BW1750, BW3336, BW5323, BW5743, BW6264,

⁵⁷ BW4581, BW5111.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld BW4176.

bestuurlijke lus niet toe te passen. Voor beide instanties geldt dat de motivering van de afwijzing van verzoeken om getuigen te horen beknopter en inhoudslozer zijn dan we hadden verwacht.

Valt er desondanks een lijn te ontdekken in deze, op het eerste gezicht tamelijk verwarrende bevindingen? Wellicht is dat dat motiveren veel van doen heeft met het maken van keuzes. Een eerste keuze is welke beslissingen een motivering verdienen. Een tweede keuze is in hoeverre vergelijkbare beslissingen van motiveringen worden voorzien die volgens een vast stramien zijn opgebouwd. Uit de door ons bestudeerde uitspraken lijkt te kunnen worden opgemaakt dat de Afdeling op beide punten duidelijker keuzes maakt dan de Centrale Raad. Er zijn ook keuzes die niet zichtbaar worden in de uitspraak, zoals de waarde die de rechter hecht aan een uitvoerige motivering van zijn uitspraak – in verhouding tot andere middelen, zoals de discussie met partijen ter zitting – om te bereiken dat zijn beslissing wordt aanvaard. Het feit dat uitspraken daar geen informatie over verschaffen noopt tot voorzichtigheid in het trekken van al te verstrekkende conclusies over het verband tussen de kwaliteit van de motivering en de aanvaardbaarheid van de rechterlijke beslissing. Dat geldt evenwel niet voor de controleerbaarheid daarvan.